

# Una Visión de la Política de Defensa Argentina

General de División Ernesto Juan Bossi, Ejército Argentino

## La Defensa Nacional – Un Esfuerzo Integral

Como parte inexcusable de las funciones del Estado, la Defensa Nacional se encuentra expresamente en la Constitución Nacional, que en su Preámbulo impone como conceptos programáticos “...consolidar la paz interior, constituir la unión nacional y proveer a la defensa común”.

El sistema que se establece tiene su máximo pilar en el artículo 21 de la Constitución Nacional: “Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo Nacional...”. La esencia de esta exigencia se encuentra en la justicia que significa mantener la subsistencia del Estado y del orden político – jurídico fundamental.

La Defensa Nacional es principalmente un deber de todos, pero especialmente se constituye en una cuestión indelegable del Estado.<sup>1</sup> Concepto reafirmado por el Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez, quien sostuvo que “... el nuevo enfoque que surge de esta manera de encarar nuestra Defensa ha demostrado que esa Política ha adquirido un consenso de tal significación que, calificada como una cuestión de Estado, trasciende los intereses partidarios”.<sup>2</sup>

Asimismo, refiriéndose específicamente a la Política de defensa, el Ministro expresó que “...La política de Defensa, entonces, se sustenta en la decidida voluntad de asegurar en toda circunstancia y contra toda forma de agresión la integridad del territorio argentino, la independencia nacional y la vida de sus habitantes”.<sup>3</sup>

La Defensa Nacional exige la participación vigilante y constante de todo el espectro institucional, diligenciar y poblacional del Estado Nacional. Es así que involucra la participación activa de toda la sociedad y de todos los Ministerios y Secretarías de Estado, en conjunto o separadamente, según sea la naturaleza del problema a resolver.

Entonces, la Defensa Nacional es una responsabilidad compartida y solidaria de todos los factores que confor-

man el Poder Nacional, siendo las Fuerzas Armadas el instrumento a través del cual el Estado ejerce su legítimo monopolio de la violencia; como se expresa en de la Ley de Defensa nacional, “...es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”.<sup>4</sup>

En base a lo definido anteriormente como principio de integralidad de la Defensa nacional, su alcance está determinado por la posibilidad de que sean lesionados los intereses vitales de la nación a causa de agresiones de origen externo.

Bajo esta concepción, los tres poderes del sistema de la Carta Fundamental se reparten juiciosamente las facultades propias de cada uno de ellos y aquéllas concurrentes, para regular el aspecto militar de la Defensa Nacional.

Con respecto al Poder Ejecutivo Nacional, la Ley Fundamental le otorga atribuciones vinculadas con la existencia, organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, para que cumplan con la misión constitucional esencial de defender la Patria y la Constitución.

La función presidencial de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (art. 99 inc. 12), mantiene el comando unificado del Instrumento Militar. La organización y distribución de dichas Fuerzas también es competencia del Presidente (art. 99 inc. 14), e implícitamente, cae dentro de sus facultades el empleo de la fuerza militar; como lo reconoce pacíficamente la doctrina constitucional moderna. Asimismo, la Constitución le otorga la atribución de declarar la guerra, con acuerdo del Congreso Nacional (art. 99 inc. 15).

La función administrativa que ejerce el Presidente, en la promoción y designación del personal militar, está

sólo limitada en tiempo de paz por el acuerdo del Senado de la Nación en el caso de ascensos a Oficial Superior (art. 99 inc. 13). De esta manera, la Cámara Alta ejerce un control político sobre la formación de los cuadros más elevados de las Fuerzas Armadas.

Los constituyentes han previsto dos figuras de excepción que contemplan el empleo de las Fuerzas Armadas: la Intervención Federal (art. 6 y art. 75 inc. 31) y el Estado de Sitio (art. 23 y art. 99 inc. 16). Así, previa aprobación del Congreso Nacional, se faculta al Gobierno Federal para intervenir en el territorio de las provincias, a requisición de sus autoridades constituidas, para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores. Respecto de la declaración de Estado de Sitio, se atribuye la facultad a uno u otro poder según la naturaleza del hecho que origine la perturbación del orden. Mientras que en caso de ataque exterior corresponderá al Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado; en caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo.

A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre reclutamiento de tropas, según lo dispone el artículo 52.

El Congreso Nacional tiene además la capacidad fundamental de votar el presupuesto nacional y, por lo tanto, de regular financieramente el volumen del gasto militar (art. 75 inc. 7); fija las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y de guerra, y dicta las “normas para su organización y gobierno” en lo sustancial (art. 75 inc. 27); autoriza la salida de fuerzas nacionales fuera del territorio nacional y la entrada de tropas extranjeras en él (art. 75 inc. 28); y autoriza al Poder Ejecutivo la declaración de guerra y de paz (art. 75 inc. 25). Le compete también un deber que se vincula directamente con la soberanía, integridad territorial, defensa nacional y con los poderes militares del gobierno federal; el de proveer a la seguridad de las fronteras (art. 75 inc. 16).

El Poder Judicial de la Nación ejerce el control de constitucionalidad de todo el sistema, como custodio general del funcionamiento institucional y, como tal,

constituye instancia extraordinaria de los fallos de los tribunales militares.

## La Política de Defensa – Una Política de Estado

La Defensa Nacional es necesariamente global y sinérgica. Entendiendo por tal, la plena, permanente y armónica cooperación, complementación e integración de las diferentes políticas y estrategias sectoriales (diplomática, económica, defensa, etc.) que conforman el poder nacional y que concretan la política y estrategia general del Estado. De esta manera, el gobierno nacional irá utilizando sucesiva o simultáneamente los instrumentos políticos, económicos, militares, psicosociales y científico – tecnológicos.

Por lo expresado, la política y estrategia de Defensa no deben considerarse automáticamente como sinónimos de política o estrategia militar, ni tampoco patrimonio de ninguna otra estrategia particular, pues cada una de ellas sólo es una herramienta del Estado que el Poder Ejecutivo Nacional utilizará según sus objetivos, necesidades y posibilidades.

A los efectos de definir el concepto de Política de Defensa, aceptamos como válidas las definiciones

formuladas por la Escuela Superior de Guerra “Tte. Grl. Luis María Campos” y por el Diccionario militar Conjunto: “Consiste en la determinación de los parámetros, o de los grandes causes de las acciones que tienen como finalidad preservar de eventuales agresiones a objetivos e intereses considerados como trascendentes para una nación”,<sup>5</sup> “El modo de acción que aplica el Gobierno nacional tendiente a preservar y asegurar el acervo espiritual y los bienes materiales de la Nación”.<sup>6</sup>

Asimismo el Sr. Ministro de Defensa argentino, expuso claramente que “...las pautas de la Política de Defensa Nacional son:

- Bregar —en el marco continental— por la unidad del continente americano, en un pie de igualdad entre las naciones, procurando la coincidencia de ideas e intereses, que permitan preservar y fortalecer nuestra propia defensa.

***La Defensa Nacional exige la participación vigilante y constante de todo el espectro institucional, diligenciar y poblacional del Estado Nacional. Es así que involucra la participación activa de toda la sociedad y de todos los Ministerios y Secretarías de Estado, en conjunto o separadamente, según sea la naturaleza del problema a resolver. Entonces, la Defensa Nacional es una responsabilidad compartida y solidaria de todos los factores que conforman el Poder Nacional, siendo las Fuerzas Armadas el instrumento a través del cual el Estado ejerce su legítimo monopolio de la violencia.***

Cascos Azules Argentinos en Chipre.

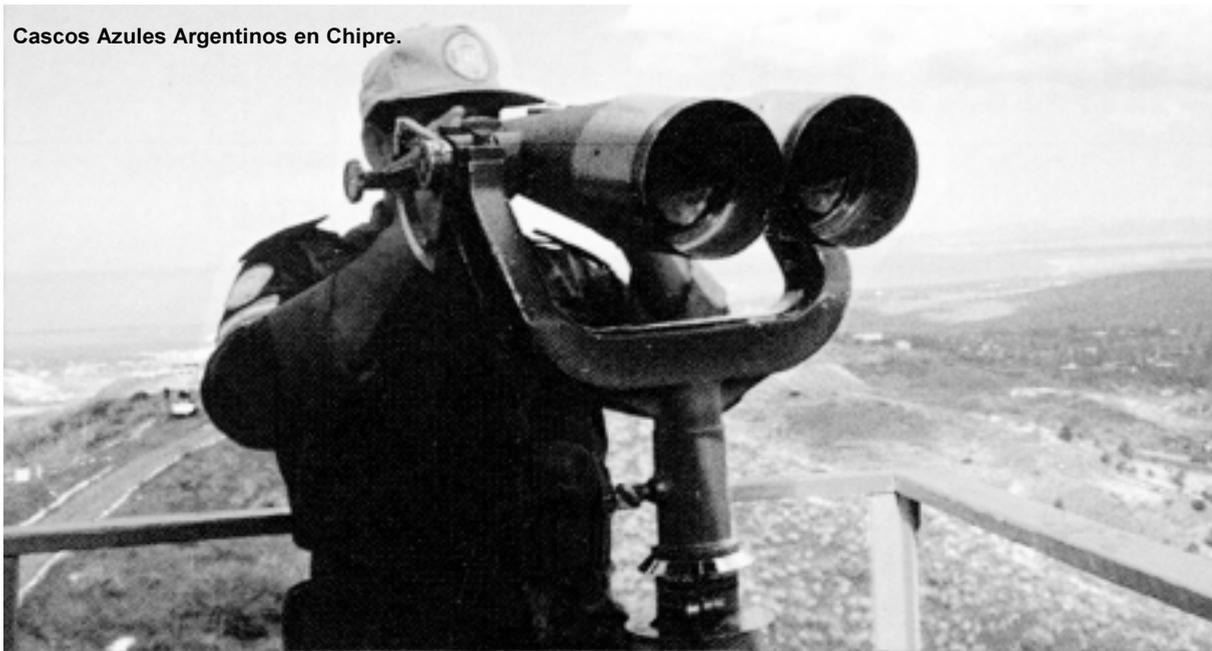


Foto: ESA: El Soldado Argentino

- Procurar – en el marco regional – el incremento de los esfuerzos tendientes a consolidar la integración de las Políticas de Defensa de los países que lo conforman.

- Mantener coherencia con la política exterior en todo lo referido a los objetivos a alcanzar sobre la soberanía de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur.

- Preservar el instrumento militar como elemento altamente disuasivo, indispensable para la preservación de los objetivos nacionales.

- Alcanzar un sistema de movilización integral — en lo que hace a recursos humanos, materiales y financieros— basados fundamentalmente en la anticipación estratégica y completado con un relevamiento y adiestramiento sistemático.

- Reforzar el sentido moral de la defensa.

- Por último, impulsar el conocimiento y la identificación de la sociedad con los deberes y derechos de la Defensa Nacional”.<sup>7</sup>

Para poder coordinar las acciones de la Defensa Nacional, es imprescindible contar con un organismo superior del Estado (nuestra ley de Defensa Nacional prevé el Consejo de Defensa Nacional) bajo la conducción del Poder Ejecutivo Nacional, que sirva durante la paz y la guerra, para coordinar, complementar e integrar las diferentes políticas y estrategias sectoriales, convirtiéndolas en una Política y Estrategia General del Estado Nacional.

El Consejo de Defensa Nacional se constituye, de esta manera, en el máximo organismo de nivel interministerial, destinado a asistir y asesorar al Presidente de la Nación en todo lo concerniente a la conducción superior coordinada de la Defensa, realizando o aprobando, como última ins-

tancia de consulta, los estudios, propuestas, directivas y controles, vinculados a esta problemática.

A la vez, la Defensa Nacional reconoce diferentes responsables para la coordinación e implementación de las acciones de los ministerios involucrados, según sean la naturaleza y la gravedad del problema a resolver. Al respecto, es posible distinguir tres situaciones diferentes:

- Cuando el conflicto escala hacia un nivel de tensión: la responsabilidad principal de la política de defensa en el seno del Consejo de Defensa Nacional, bajo la conducción superior del Poder Ejecutivo Nacional, pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores; siendo los otros ministerios y secretarías de Estado sus apoyos y respaldos imprescindibles. En esta situación, las Fuerzas Armadas actúan sólo en forma disuasiva, implícita o explícitamente, correspondiendo a la política exterior ejecutar la mayoría de las acciones importantes destinadas a solucionar el problema, con el auxilio de las otras estrategias sectoriales, incluida la militar.

- Cuando la tensión escala a crisis: en esta situación, en que la diplomacia sigue teniendo un rol protagónico, pero empieza a ser reemplazada por alguna forma de coacción militar hacia el oponente, la responsabilidad primaria de la coordinación de la Defensa Nacional, en el seno del Consejo de Defensa Nacional y del Comité de Crisis y bajo la dirección superior del Poder Ejecutivo Nacional, conviene que sea armónica y equilibradamente compartida por el ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, dependiendo de la evolución de la situación y de los medios que preferentemente convenga usar (diplomáticos o militares), cuál de los

dos prevalece como asesor principal del Poder Ejecutivo Nacional. También en este nivel de conflicto, las restantes políticas y estrategias sectoriales acompañan a las principales.

- Cuando la crisis escala convirtiéndose en conflicto armado: la orientación, coordinación y ejecución de la política y estrategia de Defensa, siempre bajo la dirección superior del Poder Ejecutivo Nacional, es responsabilidad primaria del Ministerio de Defensa, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores continúa desarrollando acciones en el ámbito de su responsabilidad. Las restantes estrategias sectoriales siempre apoyan y responden a las principales, según lo establecido en los planes elaborados o aconsejen las circunstancias.

Bien observaba Aristóteles aquello que “existen dos tipos de ciudades, las que tienen murallas y las que no tienen murallas. Las primeras pueden optar entre ser ciudades abiertas o cerradas, esta alternativa no la tienen las ciudades que no tienen murallas”. En este sentido, la Defensa Nacional es la muralla aristotélica de la ciudad moderna y las Fuerzas Armadas constituyen uno de los componentes esenciales de la misma.<sup>8</sup>

## La Política de Defensa y Su Contribución a la Paz

**En el Marco de las Naciones Unidas.** Al igual que casi todas las Naciones del mundo, Argentina no renuncia a la antigua aspiración de la humanidad, la paz, pero considera que la condición necesaria para poder hallar un camino factible hacia una solución racional de los problemas del mundo sólo puede partir de la aceptación de la naturaleza conflictiva y violenta de las relaciones internacionales.

A partir de esta conceptualización, la preservación de la paz debería ser entendida como *la capacidad que retiene un Estado para controlar las presiones internas y externas que se ejercen sobre sus intereses.*

El Estado debe poseer el poder militar suficiente que le permita disuadir a cualquier eventual agresor,<sup>9</sup> es entonces que constituye una debilidad disponer de un componente que disminuya el riesgo de conflicto sino, por el contrario, lo acrecienta.

A partir del rol principal las Fuerzas Armadas desempeñan otras misiones que contribuyen a complementar la Concepción Estratégica Nacional, particularmente en lo referido al apoyo de la política exterior del país.<sup>10</sup>

En tal sentido, nuestra Nación ha llevado adelante, desde 1991, una activa política de participación en apoyo de las acciones encaradas por las Naciones Unidas en preservación y mantenimiento de la paz mundial, formando parte de fuerzas aliadas en la guerra del Golfo Pérsico y proporcionando organizaciones militares

de paz, observadores militares y personal de estados mayores.<sup>11</sup>

**En el Ambito Hemisférico y Regional.** Asimismo, resulta importante remarcar que el objetivo argentino por la paz, se ha hecho extensivo al ámbito Hemisférico y Regional, donde en respaldo a la OEA, militares argentinos participan en procesos de pacificación entre naciones hermanas, de manera de construir en nuestro continente espacios de seguridad y cooperación.

## La Política de Defensa como Herramienta de la Integración

En el plano hemisférico, el fin de la guerra fría permitió reactivar los instrumentos interamericanos de consulta sobre problemas de seguridad. Estos foros, algunos dependientes de la OEA, se han constituido en un importante ámbito de debate de los problemas que enfrenta el continente.

Bajo la premisa que una decidida cooperación entre las naciones de América solo estará completada cuando incluya todos los aspectos que hacen a la vida de nuestras naciones, los procesos de integración entre las mismas, han surgido de la necesidad del bienestar y seguridad; comenzando por lo económico por ser ésta la necesidad más urgente.

Superando los inconvenientes propios de un comienzo trascendental, el Mercado Común del Sur (Mercosur), ha sido el punto de partida para un proceso que sin reconocer otros límites que los de la convivencia fraterna, cada día encuentra nuevos caminos para proyectos de integración entre los países de la región.

En primer término, y como aspecto central, ha sido la decisión política de nuestros gobiernos, lo que ha permitido darle marco a la nueva realidad económica que comenzó a construirse con las políticas de complementación entre Argentina y Brasil, luego con el compromiso de integración, que en 1991 con la firma del tratado de Asunción constituye, junto al Uruguay y Paraguay en 1995, el Mercosur, tratado al que recientemente se ha integrado casi en plenitud Chile y con el que mantiene estrechos lazos comerciales Bolivia, sin dejar de mencionar el interés de otros estados por participar en este creciente proceso.

En segundo lugar, el valor de la democracia como contribución política a la integración más amplia, debido a que sin ella la complementación podría haber quedado esencialmente en lo económico sin haberse logrado la actual firmeza del compromiso.

Pero si consideramos que el poder militar, como atributo de la Política de Defensa, ha sido a lo largo de la historia un natural generador de desconfianza; para que este proceso sea verdaderamente integral, no solo debe contar con el acercamiento económico y político, sino

también, tal como lo entienden nuestros gobernantes, ser extensivo al ámbito de la Defensa.

Es entonces cuando la identificación de los intereses comunes y el respeto a las expectativas particulares de cada nación, jugarán un rol fundamental en la construcción de proyectos solidarios que otorguen a la región el nivel de confianza necesario para su desarrollo y prosperidad.

Es allí donde las Fuerzas Armadas pueden hacer su mayor aporte para la profundización de los acuerdos alcanzados hasta el presente. Los compromisos comerciales han aportado al proceso la conveniencia de estrechar nuestros lazos económicos. Su contribución ha sido inestimable en la marcha hacia la integración habiendo superado aún los pronósticos más optimistas. No obstante ello, la cooperación militar debiera ocupar un rol importante en la dinámica de integración regional de la que, por supuesto, los Estados Nacionales y sus pueblos son los protagonistas.

Profundizar de la mejor manera posible los vínculos militares entre nuestros países, contribuirá aún más a hacer de América una zona de paz y seguridad, concertando aquello de que "América es la tierra de la Gran Promesa y de la Paz". Intención plasmada en la última cumbre presidencial de Mercosur, realizada en la ciudad de Ushuaia en el mes de julio de 1998.

## Consideraciones Finales

- La Política de Defensa, que reside en su condición de Política de Estado, debe ser constante a tra-

vés de los tiempos y trascendente a los gobiernos; exigiendo la permanente participación de todo el espectro institucional, diligenciar y poblacional de la Nación.

- Como parte de la Política Nacional, las Relaciones Internacionales cobran un valor trascendente a la hora de proyectar a la Argentina en el escenario Mundial del Siglo XXI.<sup>12</sup> Dentro de esa maniobra exterior, las Fuerzas Armadas se han transformado en una herramienta eficaz e imprescindible.

- La integración, resultado de la voluntad política soberana de los Estados Nacionales y la convergencia de sus esfuerzos para el logro de objetivos comunes, se ha constituido definitivamente para la Argentina en un Interés Nacional.

- La Política de Defensa, responsable de la salvaguarda de esos intereses nacionales debe extender su acción allí donde estos últimos estén en juego. Por lo tanto, les cabe a las Fuerzas Armadas un rol trascendente en el fomento y desarrollo en los procesos de integración regional de los que, por supuesto, los Gobiernos Nacionales y sus pueblos son los protagonistas.

- La "Paz de la Región", declarada por los Presidentes del Mercosur en la reciente Cumbre de Ushuaia, podrá verse asegurada cuando se diseñen los mecanismos permanentes que garanticen la paz y la seguridad para toda la región.**MR**

## NOTAS

1. "La Defensa es una obligación esencial e indelegable del Estado". Discurso del Sr. Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Gr. Zabala, con motivo de la conmemoración del 50º aniversario de la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Bs. As. 21 de septiembre de 1998.

2. Artículo del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez, *La Nación*, 5 de octubre de 1997.

3. Exposición del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez en la Escuela de Defensa Nacional, 28 de septiembre de 1997.

4. Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554), artículo 2, promulgada el 26 de abril de 1988.

5. "Bases Para el Pensamiento Estratégico", Escuela Superior de Guerra "Tte Gral. Luis María Campos", año 1994.

6. *Diccionario para la Acción Militar Conjunta* (PC 00-02).

7. Exposición del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez en la Escuela de Defensa Nacional, 28 de septiembre de 1997.

8. "La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo proceso internacional

común". Secretario General ONU en su Programa para la Paz, año 1992.

9. "... Reafirmando la intención de tener un instrumento militar disuasivo y eficaz ante amenazas externas, se incorporaron al marco de la normativa las nuevas misiones y funciones de las FF AA ..." artículo del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez, *La Nación*, 5 de octubre de 1997.

10. "...nuestro Sistema de Defensa se estructuró en tres niveles: el Nacional, el Regional y el Internacional", artículo del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez, *La Nación*, 5 de octubre de 1997.

11. "La confianza que hoy inspira la Argentina se refleja, asimismo, en actitudes de los grandes actores de la realidad mundial actual, como la propuesta enviada al Congreso de su país por el Presidente Clinton para calificar a la Argentina como un gran aliado extra OTAN", artículo del Sr. Ministro de Defensa, Lic. Jorge Domínguez, *La Nación*, 5 de octubre de 1997.

12. "La proyección internacional de la Argentina en el escenario mundial del siglo XXI". Prioridad estratégica nacional establecida por el presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, en el discurso de creación de la Secretaría de Planeamiento Estratégico, 5 de enero de 1998.

*El general de división Ernesto Juan Bossi es Oficial del Arma de Artillería del Ejército Argentino, diplomado como Oficial de Estado Mayor, Postgrado de Altos Estudios Estratégicos y Capacitación Superior Docente, y Profesor de la Escuela de Artillería del Ejército Argentino y de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la República de Bolivia. Se desempeñó como Jefe del Grupo de Artillería Blindado 1, Jefe del Departamento de Educación de la Dirección de Planeamiento del Estado Mayor General del Ejército, Agregado Militar ante la República de Venezuela, Oficial de Enlace del Ejército ante el Ministerio de Defensa y Jefe de Bienestar del Estado Mayor General del Ejército. Desde el año 1994 a la fecha se desempeña como Secretario General del Ejército.*